



El espacio fronterizo argentino-uruguayo. De la cohesión socioeconómica a la desarticulación regional (1650-1990)

Emilio Silva Sandes ¹

(Manuscrito recibido el 20 de agosto de 2020, en versión final 26 de noviembre de 2020)

Para citar este documento

Silva E.S. (2020). El espacio fronterizo argentino-uruguayo. De la cohesión socioeconómica a la desarticulación regional (1650-1990). *Boletín geográfico*, 42 (2), 11-30.

Resumen

En este artículo se abordan distintas etapas de las relaciones fronterizas entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, en el espacio binacional adyacente al río Uruguay (denominado tramo uruguayo), entre los años 1650 y 1990. Si bien se realiza una reconstrucción histórica amplia, se focaliza en la etapa en que los estados nacionales de la República Argentina y la República Oriental del Uruguay se consolidan territorialmente a mediados del siglo XX con políticas de fronterización. Esta situación tendió a fragmentar los niveles de cohesión preexistentes de los territorios binacionales vecinos, como derivación de los procesos del control fronterizo, restándole fluidez a los intercambios entre los lugares del tramo uruguayo. A fines del siglo XX existieron intentos diplomáticos y paradiplomáticos para desarrollar la cooperación fronteriza. Algunas experiencias consistieron en proyectos de integración fronteriza que nunca se llevaron a cabo. La investigación se abordó desde una perspectiva de reconstrucción del espacio desde la geografía histórica. Por la naturaleza del objeto de estudio y los objetivos planteados en la investigación, se adoptó un enfoque cualitativo, en base al análisis de fuentes documentales y entrevistas a informantes calificados.

Palabras claves: Espacio fronterizo, relaciones fronterizas, cohesión regional, fragmentación socioespacial

¹Universidad Católica del Uruguay/Centro Regional de Profesores del Litoral. Artigas 1251-Florencio Sánchez y Cervantes. Salto, Uruguay. +598 7325467. E-mail: emsilva@ucu.edu.uy

The Argentine-Uruguayan border area. From socioeconomic cohesion to regional disarticulation (1650-1990)

Abstract

This article addresses different stages of the border relations between the Argentine Republic and the Eastern Republic of Uruguay, in the binational space adjacent to the Uruguay River, between the years 1650 and 1990. Although it is an extensive historical reconstruction, it centers at the stage in which the national states of the Argentine Republic and the Eastern Republic of Uruguay (hereinafter ROU) are territorially consolidated in the middle of the 20th century. This situation tended to fragment the pre-existing levels of cohesion of the neighboring binational territories, as a consequence of the action of the States to establish the border as a semi-closed space, reducing the fluidity of the exchanges between the neighboring places. At the end of the 20th century, there were diplomatic and paradiplomatic attempts to develop border cooperation. Some experiences consisted of border integration projects that were never carried out. The research is approached from a perspective of reconstruction of space from the historical geography. Due to the nature of the object of study and the objectives set out in the research, a qualitative approach was adopted, based on the analysis of documentary sources and interviews with qualified informants.

Keywords: Border space, border relations, regional cohesion, socio-spatial fragmentation

Introducción

En este artículo se abordan distintas etapas de las relaciones fronterizas entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay (en adelante, ROU), en el espacio binacional adyacente al río Uruguay, entre los años 1650 y 1990. Durante este período, las interacciones socioeconómicas binacionales entre ambos márgenes del río pasaron de tener un alto nivel de cohesión regional durante la colonia y los primeros de la vida independiente de los países, a un progresivo proceso de fragmentación socioespacial, particularmente desde mediados del siglo XX.

La totalidad del espacio fronterizo argentino-uruguayo (en adelante, EFAU), comprende actualmente los partidos y departamentos ubicados en el área de influencia de las ciudades uruguayas y argentinas adyacentes del límite internacional, entre las que se destaca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el lado argentino (Figura 1).

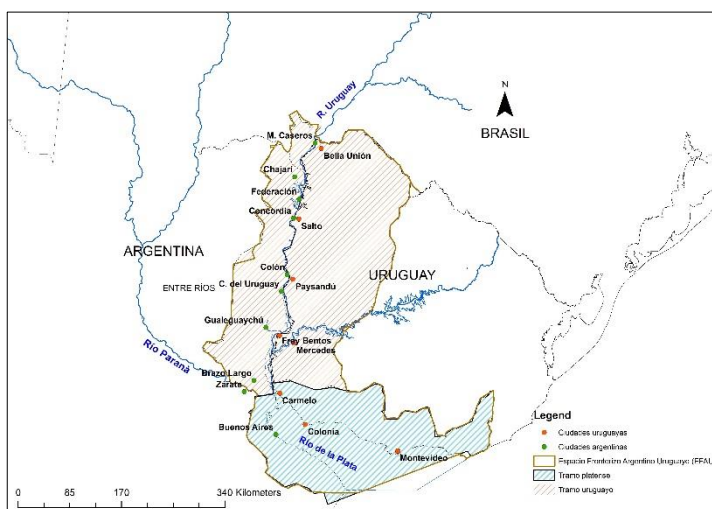


Figura 1. Espacio fronterizo argentino-uruguayo (EFAU), tramo uruguayo y sectores fronterizos occidental y oriental.

La noción de “espacio”, ha sido inspirada en la categoría “espacio geográfico” de Milton Santos (1993), quien lo ha interpretado como una combinación de dinamismo y unidad que conjuga materialidad y acción humana.

En el EFAU, a lo largo del límite, se diferencian dos tramos, cada uno de los cuales remite a un río diferente, el primero confluye en el segundo. Hacia el norte se encuentra el Uruguay, río cuyas nacientes se ubican en territorio brasileño. En algunas partes el ancho puede superar los 10 kilómetros (por ejemplo, en los últimos 100 km antes de la confluencia con el Río de la Plata), pero en su mayor parte es más estrecho. Esto permite la proximidad entre las fronteras nacionales, la vecindad entre sus ciudades y, por tanto, las interacciones fronterizas, facilitadas por la existencia de puentes internacionales. A esta parte del EFAU se le denominará *tramo uruguayo* y en ella se focalizará el análisis, sin excluir el estudio de otras escalas para explicar los fenómenos que se abordarán. Hacia el sur/sureste el río Uruguay desemboca en el Río de la Plata. Se trata del último tramo de una gran cuenca conformada por los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay. En este tramo del sistema fluvial, las márgenes se encuentran a grandes distancias: Buenos Aires (margen oeste), se encuentra a unos 50 km de Colonia (margen este). Tomando esta convención, se pueden diferenciar el *tramo platense* del *tramo uruguayo*. A los efectos de este trabajo, en el tramo uruguayo se identificarán dos sectores fronterizos: 1- el *sector occidental*, correspondiente a los departamentos argentinos limítrofes con Uruguay; y *sector oriental*, a los departamentos uruguayos limítrofes con Argentina (Figura 2).

Se parte de la hipótesis de trabajo que la consolidación de los estados nacionales de la República Argentina y la ROU, a mediados del siglo XX, tendió a fragmentar

los niveles de cohesión preexistentes, como derivación de los procesos de fronterización que quitaron fluidez a los intercambios entre los lugares del tramo uruguayo. A fines del siglo XX existieron intentos diplomáticos y paradiplomáticos para desarrollar la cooperación fronteriza. Algunas experiencias consistieron en proyectos de integración fronteriza que nunca se llevaron a cabo (BID, 1988; BID-CEPAL, 1991).



Figura 2. Los sectores occidental y oriental del tramo uruguayo.

El objetivo central es analizar los efectos socioeconómicos en las relaciones fronterizas entre Argentina y la ROU en el entorno del río Uruguay, asociados a los procesos de fronterización en el contexto de la consolidación territorial de los estados nacionales, entre mediados y finales del siglo XX. Sin perjuicio de ello, se realiza al inicio una caracterización general del espacio binacional entre mediados del siglo XVII y la primera mitad del siglo XX, destacando los aspectos que le dieron altos niveles de cohesión a esta región.

En la primera parte, se presentan brevemente algunos elementos que dan cuenta del importante grado de articulación económica que tenía el tramo uruguayo desde los tiempos de las misiones jesuitas hasta mediados del siglo XX.

En la segunda parte se analiza el proceso de desarticulación que registraron ambos sectores fronterizos, a medida que los estados nacionales consolidaron sus respectivas soberanías territoriales.

El trabajo se aborda desde una perspectiva de reconstrucción del espacio desde la geografía histórica. Por la naturaleza del objeto de estudio y los objetivos planteados en la investigación, se adoptó un enfoque cualitativo, en base al análisis de fuentes secundarias y entrevistas a informantes calificados. Se realizó un exhaustivo

relevamiento de datos secundarios (bibliográficos, censales, estadísticos, cartográficos, normativos, proyectos, discursos y declaraciones, plataformas políticas, prensa, entre otros), recuperados de distintos repositorios de información y bibliotecas en la Argentina y la ROU. Se procedió a una revisión de los principales acuerdos, tratados y proyectos en los cuales han participado ambos países, en forma bilateral o multilateral, que tuvieron alguna incidencia en el EFAU. La recuperación de estas fuentes documentales fue central para analizar y establecer una periodización de las relaciones a nivel de la frontera investigada. Dicho análisis constituyó también la base para identificar y seleccionar informantes calificados que estuvieron relacionados con distintas organizaciones públicas y privadas vinculadas con las interacciones fronterizas en las últimas dos décadas (1980-1990) del período final analizado. Dichos actores fueron claves para entender, a partir de sus representaciones, tanto la caracterización de las relaciones fronterizas durante el desempeño de sus roles, como también sus interpretaciones respecto al pasado de estas. Al mismo tiempo, sus percepciones fueron trianguladas con las fuentes documentales referidas al último período analizado en el artículo (1950-1990).

De acuerdo con Arocena (2001), las relaciones fronterizas históricamente se han estructurado por un sistema de actores integrados por tres categorías principales: actores político-administrativos (aquellos actores ligados a la toma de decisiones a escala nacional y local), actores económicos-empresariales (los que pertenecen al tejido empresarial-productivo del espacio fronterizo), actores socio-comunitarios (incluyendo las diversas expresiones organizadas de la sociedad civil). En dicho sistema, estos actores se relacionan construyendo acción colectiva mediante interacción, negociación y concertación social. Desde esta perspectiva, son básicamente estos tipos de actores locales que, interviniendo cada uno desde su nivel y en interdependencia con los demás, tienen a su cargo promover socialmente el desarrollo en el escenario de las relaciones fronterizas.

En tal sentido, se realizaron veinte entrevistas en profundidad a informantes calificados de ambos países, principalmente a exfuncionarios nacionales y locales relacionados con asuntos fronterizos en torno al río Uruguay, así como a técnicos, empresarios e integrantes de organizaciones sociales que participaron en distintas instancias de coordinación binacional fronteriza entre las décadas de 1980 y 1990.

El tramo uruguayo como región productiva funcional (1650-1950)

Independientemente de los límites de los estados nacionales que se terminaron de formalizar en el siglo XX, el espacio que hoy consideramos como el tramo uruguayo², operó en forma articulada en el plano económico y social entre mediados de los siglos XVIII y XX (Reyes Abadie, Bruscherá & Melogno, 1966). A partir de ese entonces, esta región comenzó a fragmentarse porque la Argentina y la ROU se abocaron a consolidar sus territorios y mercados nacionales, mediante una serie

² Incluyendo la región suroeste de río Grande del Sur, directamente vinculada con el río Uruguay, el cual fue hasta el siglo XIX su vía de comunicación más importante para el intercambio comercial con los países platinos, con su propio país y con el mundo (Fernández y Miranda, 1920).

disposiciones legales que obstaculizaron las movi­lidades de bienes y personas en la frontera.

Esta parte se focaliza en el largo período 1650-1950, como el de construcción de una región funcional a partir de las acciones de poblaciones locales. Una región funcional se caracteriza ante todo por la unidad, en cuyo seno existe cohesión entre sus partes, un principio de organización y funcionamiento (Bielza, 1980). Una serie de haces o flujos de relaciones, de carácter social o económico, son dominantes en este tipo de espacios (Valentí, 1980; Espejo, 2003)

Para realizar el análisis de este período se consideran tres etapas distintas en el proceso regional. La primera, entre las décadas de 1650 y 1830 tiene que ver con las relaciones que se daban en este espacio en un contexto político, donde los niveles de cohesión estaban facilitados por la pertenencia a la misma unidad territorial colonial.

Un segundo momento, situado entre las décadas de 1830 y 1940, refiere al proceso que abarcó la formación de los estados nacionales, pero que no modificó sustancialmente los altos niveles de cohesión regional.

Mientras tanto, el tercer momento que se analiza (1940-1950), se vincula con políticas activas de fronterización practicadas por la Argentina y de la ROU, que tendieron a fragmentar la región funcional en aras de los respectivos intereses nacionales.

El río Uruguay en tiempos coloniales (1650-1830).

A partir de la investigación de Medina (2013), sabemos que las tierras que hoy consideramos como parte del tramo uruguayo integraron hasta el siglo XVIII los territorios misioneros jesuitas y dominicos, operando como una región funcional. La estancia jesuita de Yapeyú abarcó gran parte de esa región (Figura 3).

Esta organización religiosa y productiva, articuló este espacio en base a la explotación ganadera como actividad principal. El río Uruguay fue la vía clave para el traslado de hombres y ganado, tanto dentro de los dominios de la propia estancia, como para el comercio practicado con Buenos Aires. Los principales embarcaderos en el río Uruguay se convirtieron con el tiempo en algunos de los centros poblados (por ejemplo, Paysandú, Salto, Concordia) que existen en la actualidad (Medina, 2013).

Más al sur, próximo a las actuales localidades de Santo Domingo de Soriano y Gualaguaychú, los dominicos también establecieron fundaciones entre mediados de los siglos XVII y XVIII. Por tanto, este sistema territorial religioso conformó una red de lugares interconectados y un conjunto de regiones funcionales que comprendió a ambas márgenes del río Uruguay.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII, los jesuitas fueron expulsados de sus dominios y sus estancias se fraccionaron, dando lugar a las estancias “cimarronas” de propiedad privada con características protocapitalistas.

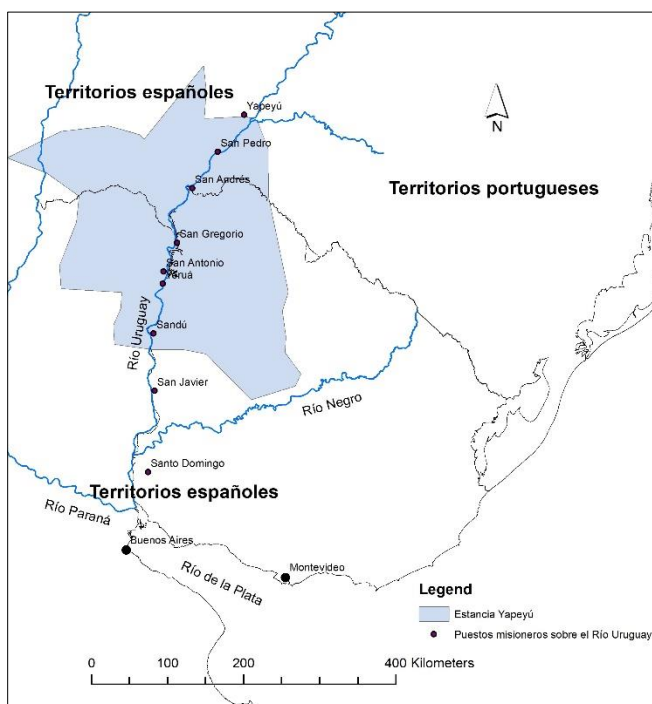


Figura 3. Territorio de la estancia jesuita Yapeyú en el año 1752.

Paralelamente a este proceso, entre los siglos XVII y XIX, por iniciativas de agentes privados, se instalaron saladeros y caleras en ambos sectores del tramo uruguayo. Los primeros saladeros se ubicaron en la Banda Oriental del Uruguay en donde el ganado era por entonces más abundante (Montoya, 1956). Este sistema de saladeros operó en forma complementaria y estuvo activo hasta la instalación de los frigoríficos, que a finales del siglo XIX también operaron como un sistema fabril a lo largo del tramo uruguayo (Boretto y Burgueño, S/f).

Fue en el período que se analiza a continuación que este espacio comenzó un paulatino proceso de fragmentación, a partir del establecimiento de los sistemas ferroviarios en la Argentina y la ROU y el declive de la navegación fluvial en el río Uruguay.

El río Uruguay durante consolidación de los estados nacionales (1830-1940).

En esta etapa se agregan otros componentes que reforzaron el estado de integración “de hecho”. La colonización agrícola en base a la radicación de inmigrantes europeos en el tramo uruguayo, que fuera fomentada por ambos países, constituyó una clave importante para el desarrollo de un sistema de producción agraria similar entre el *sector occidental* y el *sector oriental* (Vidart y Pi Hugarte, 1969). Al

mismo tiempo, la construcción de instalaciones portuarias en ambas márgenes del río Uruguay fue otro elemento articulador de los lugares del tramo uruguayo, que hasta la década de 1930 funcionó como un sistema portuario binacional.

En la segunda mitad del siglo XIX, el río Uruguay fue la vía de salida de toda la producción de parte del Estado de Río Grande del Sur (Brasil), de Entre Ríos y del litoral oeste de la ROU. Se operaba en base a un sistema de puertos y embarcaderos existentes a la vera del río y asociados a distintos centros poblados (Fernández y Miranda, 1920; Boretto y Burgueño, S/f).

A finales del siglo XIX, el sistema ferroviario comenzó su desarrollo y a complementarse/competir con el transporte fluvial. A mismo tiempo conectó, directamente a cada localidad con su respectiva capital, lo que desalentó las relaciones horizontales fronterizas entre los centros poblados del río Uruguay (Moraes, 1990; Ríos, 2000).

A finales del siglo XIX, los saladeros dieron lugar al desarrollo de frigoríficos que se instalaron también a lo largo del tramo uruguayo (Figura 4).

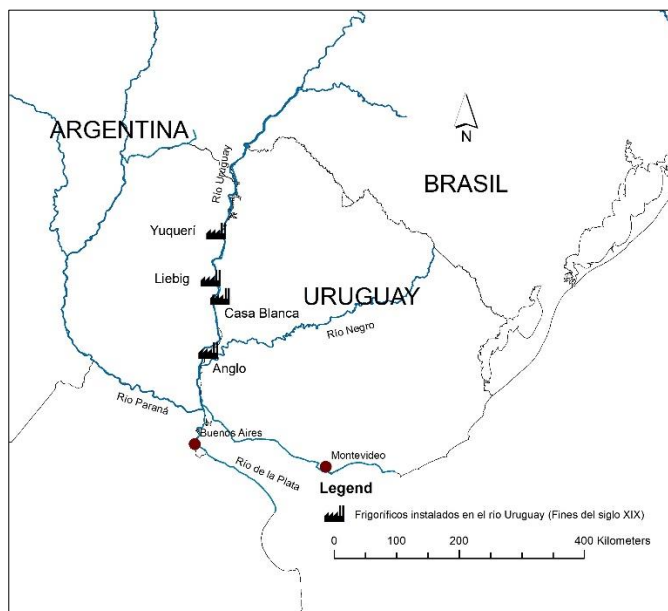


Figura 4. Frigoríficos instalados en el tramo uruguayo a fines del siglo XIX.

El desarrollo de la industria de carne envasada y de frigoríficos, posibilitado por la instalación de cámaras de frío y el traslado de la carne en embarcaciones frigoríficas a los países de destino, provocó un cambio profundo en las formas de explotación y ocupación del espacio (Boretto, 2000). Esto implicó una mejora en la producción y el abandono de la estancia cimarrona por una estancia capitalista, así como la instalación

de mano de obra especializada en el entorno de las plantas fabriles, es decir, en los lugares donde se erigieron los principales centros poblados industriales (Boretto y Burgueño, S/f) (Figura 5).

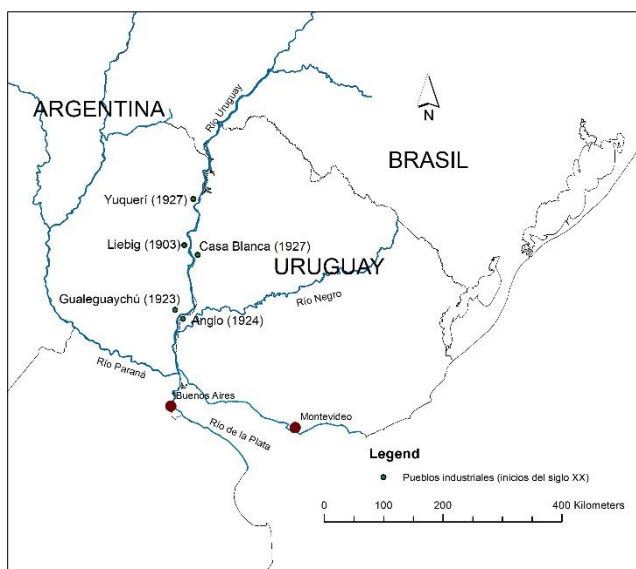


Figura 5. Pueblos industriales en el tramo uruguayo a inicios del siglo XX

Los momentos más prósperos de la región binacional, tuvieron que ver con la existencia de una importante fluidez para el tránsito de personas y mercaderías entre sus sectores fronterizos, alentada por la vía legal (por ejemplo, acuerdos de libre navegación del río, tratados de comercio, entre otros), por el contrabando o por ambas modalidades operando simultáneamente. Momentos claves para los centros poblados ribereños del tramo uruguayo, sea porque se fundaron o porque atravesaron períodos importantes de apogeo económico y social, se relacionaron con el intenso tráfico fluvial de mercaderías y personas en todas las direcciones (Ríos, 2000).

Fernández y Miranda (1920) ilustran con claridad la forma en que operaban distintos elementos que daban cohesión socioeconómica a la región de Salto Grande:

(...) es suficiente una enumeración larga de poblaciones tributarias y cada una de las cuales era, a su vez, cabeza de una vastísima zona para dar idea concluida de la inmensa región de ambos lados del linde uruguayo subtropical, que, en esa especie de república mercantil que no reconocía ni fronteras políticas, ni delimitaciones de patria, sometida tan solo a las conveniencias y necesidades del intercambio tenía a la ciudad salteña por metrópoli (Fernández & Miranda, 1920, p,24).

A mediados del siglo XX, los frigoríficos en ambas márgenes del río Uruguay alcanzaron su máximo desarrollo. A partir de los años sesenta, con el fin de la guerra de Corea, comenzó una crisis económica que se fue profundizando año a año, y todos estos emprendimientos llegaron a su fin pocos años después (Medina, 2013).

El río Uruguay y los inicios del proceso de fronterización (1940-1950).

A partir de la década de 1940, los estados nacionales platinos centraron todos sus esfuerzos en hacer efectivo el control de sus respectivos territorios soberanos, en un intento de consolidar sus propios mercados internos. Para ello reforzaron el control de sus fronteras, obstaculizaron el libre cabotaje fluvial a embarcaciones con banderas de países vecinos y desarrollaron otras alternativas de transporte como el ferrocarril. Estos cambios coadyuvaron con la fragmentación del tramo uruguayo, haciendo de la frontera un espacio altamente regulado y controlado, lo que condujo al mínimo la fluidez de tiempos pasados para el comercio y el tránsito de personas (incluido el vecinal) (Methol, 1973; Boretto, 2000; Ríos, 2000).

A partir de la década de 1940 la navegación de cabotaje en el río Uruguay comenzó a decaer. Varias fueron las razones para que esto sucediera. Sólo una dependió directamente del río y se relacionó con la necesidad de mayores calados para las nuevas embarcaciones, lo cual limitó la llegada de los grandes barcos a los puertos de Salto y Concordia. El resto fueron decisiones tomadas por los gobiernos de ambas naciones, desde una perspectiva centralista de las capitales nacionales. En este contexto, en la segunda década del siglo XX se establecieron obligaciones de identificación y requisitos de sanidad, migraciones y aduanas, junto al gravamen de los pasajes marítimos al exterior y el cobro de derechos de anclaje portuarios y fiscales. También se agregaron recargos a las operaciones que se realizaban fuera de horario (Medina, 2013). Estas medidas ocasionaron la supresión de escalas en la navegación en el río Uruguay.

Se comenzó a establecer una serie de disposiciones que obligaron a los buques de cada nación a operar exclusivamente en sus puertos, prohibiendo el tránsito compartido de pasajeros de las localidades de la frontera por vía fluvial, y el comercio de productos de granja entre ambas márgenes. Simultáneamente, el transporte ferroviario primero, y el carretero después, comenzaron a competir con la navegación. A mediados del siglo XX se cerraron los astilleros más importantes que existían en el río Uruguay, como por ejemplo el de Salto que era el más activo. El puerto de Concordia que llegó a manejar un millón de toneladas anuales en mercancía, en 1958 se encontraba prácticamente inactivo (Gómez, 2014).

Hasta finales de la década de 1940 por el río Uruguay se canalizaba el tránsito de la producción de los territorios situados en sus márgenes. Aún a partir de la prohibición a las embarcaciones de operar en la vecina orilla, continuaron recibiendo producción y pasajeros de cada una de las naciones, al menos hasta la década de 1950 (Ríos, 2000). Es cuando la navegación decayó y finalmente cesó, el diálogo entre el río y sus márgenes, y el que a través de él sostenían los habitantes de ambas orillas, se redujo a la mínima expresión (Medina, 2013).

Las medidas que inhibieron el tráfico fluvial fronterizo fueron adoptadas por el gobierno nacional argentino a través de distintas normas legales (por ejemplo, el Decreto 19.492- Ley 12.980³, (1944)), pero también en forma particular por algunas provincias con anterioridad (Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes). Por ejemplo, el gobierno de la provincia de Corrientes dispuso de una serie de medidas precautorias para regular y evitar el comercio de contrabando descontrolado en esa parte de la frontera con Uruguay y los movimientos desde y hacia la vecina ciudad de Bella Unión en Uruguay. Entre el conjunto de medidas tomadas, una de ellas determinaba que, desde ese momento (30 de julio de 1930):

(...) queda prohibida toda extracción de frutos del país, que no sea por los puertos habilitados en la costa del río Paraná; Se prohíbe igualmente la introducción de artículos de comercio, que no sea por los antedichos puertos; (...) los habitantes del Brasil que especulen sobre esta Provincia, o viceversa, bien sea en introducciones, o en extracciones de artículos no prohibidos, deberán precisamente pasar el Uruguay por el paso de Itaquí, y dirigirse por el camino carril a Curuzú Cuatiá, con el objeto de aduanar; sin que por pretexto alguno le sea permitido apartarse de la línea señalada; Los del Estado Oriental, deberán hacerlo en el Paso de Higos, y conducirse por el camino que va a Curuzú Cuatiá con el objeto y condiciones del artículo anterior; (...) Queda prohibida la introducción de toda mercadería, en calidad de tránsito. (Consejo Federal de Inversiones, 2013: 12)

En la parte que sigue, se analizarán qué rasgos adoptaron los sistemas productivos de ambos sectores fronterizos, una vez producida la desarticulación funcional de los mismos, y el redireccionamiento de los flujos comerciales de estos con sus respectivas capitales nacionales.

Centralización nacional y fragmentación económica regional (1950-1990)

A mediados del siglo XX diferentes decisiones políticas fueron desmantelando las estrechas conexiones productivas, comerciales y sociales existentes en el tramo uruguayo. A partir de ese entonces, en cada sector fronterizo comenzaron a operar sistemas productivos simétricos pero desvinculados entre sí. Este proceso de desarticulación de la región funcional fronteriza fue paulatino. Si bien se inició al menos dos décadas antes, se puede decir que se consolidó en los años 1950, y eso se debió en buena medida a una decisión de los estados nacionales de fortalecer y resguardar sus respectivos mercados nacionales.

En esta etapa de fragmentación de los sistemas productivos y comerciales, los centros poblados del tramo uruguayo tendieron a vincularse de manera exclusiva con las capitales nacionales.

³ Decreto ley 19.492/1944 ratificado por ley 12980. Información legislativa y documenta. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 27 de julio de 2019 de: <http://www.infoleg.gob.ar/>

Las políticas nacionales llevaron a que Buenos Aires y Montevideo captaran el comercio de sus respectivos sectores fronterizos, haciendo que la única salida o entrada posible para los mismos fueran sus respectivos puertos ultramarinos.

En la siguiente sección, se presentarán los rasgos de cada sector fronterizo. Se verá que ambos evidenciaron durante muchas décadas una matriz productiva similar, que se mantuvo inconexa y casi inalterada hasta el inicio de la década de 1990.

Perfil productivo del sector occidental (1950-1990). En este período, a pesar de la cercanía geográfica con una capital relativamente industrializada como lo era Buenos Aires, Entre Ríos no formó parte importante del proceso de agregado de valor de sus productos. Esta provincia se insertó dentro de la división regional del trabajo, como proveedora de materias primas agropecuarias, con escaso desarrollo industrial (Ministerio de la Producción-Gobierno de Entre Ríos, 2007).

En el marco de esta estructura productiva provincial, el *sector occidental* del tramo uruguayo aportó anualmente al Producto Nacional Bruto (PNB) argentino entre el 0,5 y el 0,7 % entre las décadas de 1950 y 1970. Dentro de las actividades se destacaban la citricultura, la producción de cereales, la avicultura, la producción ganadera bovina (cría, engorde y lácteos), la forestación y el arroz (CEPAL, 1988). En este período de referencia (1950-1990), el peso relativo del sector primario fue considerablemente más alto que el del resto en el total provincial. Asimismo, la información del censo industrial del año 1964 refleja claramente el fuerte peso de las actividades agroindustriales en el total manufacturero de este sector fronterizo, observándose muy pocas actividades industriales que utilizaban insumos primarios locales (BID-CEPAL, 1991).

En promedio, entre 1950 y 1990, en el *sector occidental* se destinaron a la actividad primaria alrededor de 2.800.000 ha. Esto representa cerca de un 40 % del total de la Provincia de Entre Ríos. La actividad agrícola se concentró en el 20% de la superficie, mientras que la ganadería ocupó aproximadamente el 60 % del total. El resto del área primaria se dedicó principalmente a la actividad forestal (IICA, 1995).

Como se desprende de la tabla 1, la ganadería en la segunda mitad del siglo XX ocupó más de la mitad de la tierra en uso. La agricultura y la forestación, en tanto, abarcaron superficies aproximadamente iguales del resto del suelo productivo.

Actividad	Área (has)	% sobre total
Ganadería	1.680.000	60
Agricultura	560.000	20
Forestación y otros usos	560.000	20
Total	2.800.000	100

Tabla 1. Uso de la tierra en el *sector occidental* por actividad (Promedio 1950-1990). Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, (1988).

Perfil productivo del sector oriental (1950-1990).

El aporte al PBI de la ROU del *sector oriental* en este período representó en promedio aproximadamente 15 % anual, y estuvo centrado en las actividades agropecuarias y de servicios (CEPAL, 1988). En el año 1975, cerca del 30% de la producción agropecuaria de la ROU se generó en el *sector oriental* (tabla 2).

	Total	Agrop.	Secundario	Terciario
Total del país	100,0	100,0	100,0	100,0
Total del interior	47,7	97,2	30,2	43,9
<i>Sector oriental</i>	13,1	29,7	8,7	11,2
Artigas	1,8	5,0	0,7	1,5
Paysandú	3,5	6,5	2,9	2,9
Río Negro	1,8	4,8	0,9	1,4
Salto	3,2	5,2	2,8	2,9
Soriano	3,0	8,2	1,2	2,5

Tabla 2. Participación de los departamentos del *sector oriental* en el PBI del país. Año 1975. Fuente: Banco Central del Uruguay (1975).

El sector agropecuario en Artigas, Río Negro y Soriano en 1975 representaba casi el 40 % del Producto Bruto de cada departamento. En los casos de Paysandú y Salto, el peso del producto agropecuario fue menor en relación con los demás departamentos del *sector oriental* debido a un mayor desarrollo relativo de la industria, aunque gran parte de ésta derivaba del procesamiento de productos primarios locales (Banco Central del Uruguay, 1975).

Sistemas agropecuarios semejantes pero inconexos. La ganadería (principalmente bovina), la agricultura y la forestación fueron las actividades predominantes dentro de cada sector fronterizo (tabla 3).

Claramente, la ganadería ha ocupado históricamente el mayor el mayor porcentaje de las tierras destinadas a las actividades agropecuarias. No obstante, independientemente de las similitudes en materia de rubros productivos, en términos generales se puede decir que la agricultura ha sido comparativamente más importante para el *sector occidental* que para el *sector oriental*, si se toman como indicadores los porcentajes de suelos destinados a esta actividad y los volúmenes producidos en cada sector fronterizo. Por su parte, aplicando el mismo criterio, se puede decir que la ganadería fue, comparativamente, más importante para el *sector oriental*.

Promedio período 1970-1987	Sec. occidental	Sec. oriental
Uso del suelo agropecuario (% sobre el total)		
Ganadería	60	85
Agricultura	20	10
Forestación	20	4
Producción de Cítricos en Tn.		
Naranjas (84-85)	163.400	50.628
Mandarinas (83-84)	111.850	25.507
Limones (84-85)	28.000	2.888
Pomelos (84-85)	48.800	–
Arroz (85-86)	138.075	21.227
Girasol (85-86)	S/D	55.791
Lino (86-87)	58.130	6.834
Maíz (86-87)	27.580	44.630
Sorgo (85-86)	90.000	59.180
Trigo (1980)	189.777	261.000
Producción avícola (en cantidades absol., 1974)	22.882.351	S/D
Producción ganadera (en cabezas)		
Bovinos (1979)	1.500.000	2.870.648
Porcinos (1979)	23.028	
Ovinos (1983)	423.829	9.340.976
Vacas lecheras (1977)	13.953	S/D
Procesamiento de leche. Kg/día 1977	66.000	S/D
Forestación (En Ha.,1970)	90.000	

Tabla 3. Producciones comparadas en el tramo uruguayo (promedio período 1970-1987). Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (1988); Bértola (2000); MGAP (1985).

Del análisis comparativo de los dos sectores fronterizos puede apreciarse que entre los años 1950 y 1990 disponían de sistemas productivos similares, básicamente agropecuarios, con rubros poco diferenciados en una y otra margen del río Uruguay (Figura 6). En base a CEPAL (1988), IICA (1995) y Ministerio Agricultura y Pesca (1983), se puede saber que:

- La producción ganadera fue la actividad económica más importante en ambos sectores del tramo uruguayo, considerando la superficie rural destinada a la cría de bovinos y ovinos. En ambos rubros la producción fue más voluminosa en el *sector oriental* y ocupó el 85% de la superficie productiva.
- La citricultura, si bien era una actividad común, fue más importante en el *sector occidental* si se comparan los volúmenes producidos en cada sector fronterizo. En ambos casos, la zona productiva más importante fue el norte (Concordia-Federación-Chajarí; Salto-Paysandú)
- La producción de cereales como el trigo y el maíz fue más voluminosa en el *sector oriental*. El arroz representó un volumen importante a nivel del país en el *sector occidental*; mientras que en el *sector oriental* fue un cultivo incipiente en el periodo considerado.
- Las plantas oleaginosas como el lino, también se repetían en ambos sectores, a pesar de que. La producción de lino registró entre 1950 y 1980, en promedio, mayores volúmenes de cosecha en la margen entrerriana del río Uruguay (*sector occidental*: 50.000 Tn; *sector oriental* 7.000 Tn). Por su parte el girasol, otra variedad oleaginosa, sólo se cultivó en el *sector oriental*.⁴
- La horticultura se practicó en las periferias urbanas de todas las ciudades. El norte del *sector oriental* es la zona de mayor desarrollo de este tipo de producción, cuyo epicentro estuvo situado en el entorno de la ciudad de Salto, y en menor medida en Bella Unión.
- La avicultura no tuvo prácticamente relevancia en el *sector oriental*, en tanto fue (y lo es actualmente) una actividad muy importante en la economía del *sector occidental*, destacándose la ciudad de Concepción del Uruguay.
- La forestación tuvo algo de importancia en el *sector occidental*. A partir de la década de 1990 esta situación se empezó a revertir, y el *sector oriental* comenzó un progresivo desarrollo de esta actividad.

⁴ El girasol fue introducido en Uruguay en el año 1913 con la llegada de inmigrantes rusos que se asentaron en la colonia San Javier, en el *sector oriental*. Inmigrantes de este origen no se radicaron en el *sector occidental*.

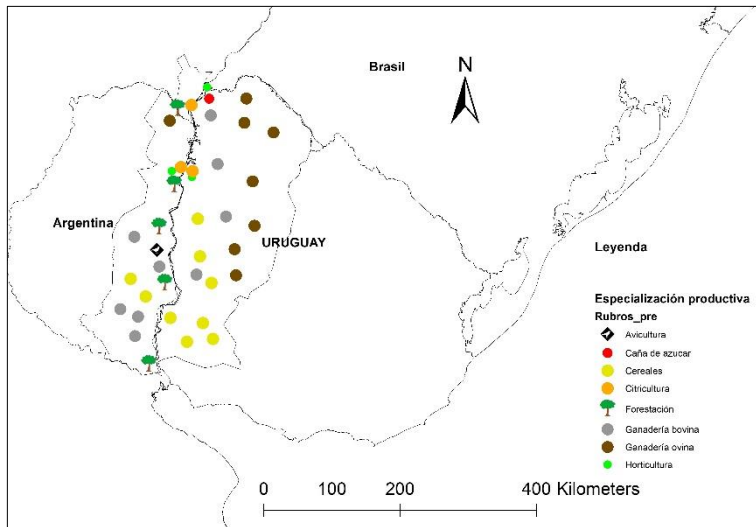


Figura 6. Especialización productiva en el tramo uruguayo (1950-1990). Fuente: Elaboración propia en bases a CEPAL (1988); BID-CEPAL (1991)

No obstante, esta relativa simetría productiva que se daba entre ambos sectores del tramo uruguayo, inducido por una continuidad de condiciones geográficas y por prácticas agropecuarias compartidas a partir del trabajo de inmigrantes asentados en las colonias, se presentaron como procesos desconectados entre sí, sin ningún tipo de complementación, cooperación o comercialización conjunta. Cada margen de la frontera fortaleció sus relaciones comerciales con su capital nacional (Medina, 2013; Gatto, 1991). Al mismo tiempo, los medios de transportes terrestres cobraron paulatinamente más importancia que el transporte fluvial, como principales vías para el comercio con los principales puertos de los respectivos países (CEPAL, 1988; Moraes, 1990; Ríos 2000; Medina 2013; Rodríguez, 2011, Silva, 2017).

Intentos fallidos de articulación productiva.

Sin perjuicio de esta realidad, existieron tentativas de integración productiva del tramo uruguayo, impulsadas a nivel diplomático entre la Argentina y la ROU. Las mismas tuvieron en cuenta el contexto productivo analizado en la sección anterior, la articulación física concretada entre los dos países en la década de 1970 y la atmósfera propicia al desarrollo de procesos de integración que vivían los países de la cuenca platina, en el segundo lustro de la década de 1980.

Para avanzar en el propósito de la integración fronteriza argentino-uruguayo, en el año 1987 se creó la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera (CODEFRO). En los años 1988 y 1991, la CODEFRO encomendó, respectivamente, tanto a la CEPAL como al BID la realización de diagnósticos y propuestas de integración para el tramo uruguayo.

Según consta en los documentos de dichos programas (CEPAL, 1988; BID-CEPAL, 1991), los principales ejes de articulación debían pasar, entre otras cosas, por las dimensiones investigación, sensibilización, trasferencia de conocimientos, mejoras en las capacidades para la producción y la gestión. La inversión productiva en tecnología y procesos también formó parte de las intenciones, no obstante, no ocuparon un lugar central en estos programas (Silva, 2017).

Sin descartar el comercio fronterizo, el énfasis estuvo dado en el intento de mejorar la competitividad del EFAU de cara a los mercados nacionales e internacionales. La integración productiva y comercial no se visualizó como factible en ese momento (CEPAL, 1988; BID-CEPAL, 1991).

Más allá de las permanentes referencias hechas a la invocación de consultas a ciertos actores regionales para la formulación, queda claro que ambos programas tuvieron un sesgo tecnocrático propio de los procesos de desarrollo regional de la época. El análisis de la metodología utilizada deja ver que los informantes consultados por los organismos de planificación (básicamente actores locales del espacio fronterizo), en el mejor de los casos aportan insumos para el diagnóstico, pero no participan en el proceso de elaboración de propuestas, y menos aún, en la validación de estas.

En cuanto a los resultados finales de estas intenciones, podemos considerarlos como un “exitoso fracaso”. El objetivo de profundizar los niveles de cohesión en el tramo uruguayo a través de estos programas, no se cumplió. Prácticamente ninguna de las acciones previstas fue llevada a cabo, en tanto que los problemas que intentaban resolver persisten en el presente.

Conclusiones

La frontera argentino-uruguayana operó con significativos niveles de integración desde el siglo XVII hasta mediados del siglo XX. Según lo expuesto, a partir de ese momento cada sector fronterizo, organizó su sistema productivo bajo una lógica de integración funcional enmarcada en su respectivo mercado nacional. Buenos Aires y Montevideo fortalecieron su hegemonía como organizadores de sus territorios nacionales, y gran parte de la producción del tramo uruguayo llegaba a estas capitales para abastecer las necesidades metropolitanas de consumo, y/o exportar los excedentes a través de sus puertos como materias primas con poco valor agregado (Ríos, 2000; Rodríguez, 2011)

A diferencia de lo que había sucedido con los saladeros, las caleras y los frigoríficos, entre otras producciones, en la segunda mitad del siglo XX los rubros productivos del tramo uruguayo dejaron de mantener relaciones de complementariedad y se ajustaron a las fuerzas centrífugas de las respectivas capitales. Las *horizontalidades* económicas en el espacio fronterizo se debilitaron paulatina y prácticamente desaparecieron. Las relaciones *verticales* con las ciudades-comando de cada país y sus puertos, se reforzaron. Tanto Buenos Aires como Montevideo, asignaron roles específicos a sus sectores fronterizos en el contexto de las respectivas economías nacionales, lo que fue reforzado, además, con el diseño de vías de transporte ferroviario y carretero de cada país.

Finalmente, sobre final del siglo XX, y una vez descartada la hipótesis de conflicto regional en el río de la Plata, principalmente entre Argentina y Brasil, se construyeron puentes internacionales que articularon físicamente al tramo fronterizo adyacente al río Uruguay.

Al mismo tiempo, organismos internacionales llevaron adelante sendos proyectos con el objetivo de reestablecer el nivel de integración productiva y social que otrora esta región mantuvo. Estos proyectos no pasaron de la fase diagnóstica y de algunas propuestas que no se implementaron,

En buena medida, se pueden explicar las causas de por qué no prosperaron estos programas, si se considera que los mismos asumieron las características de “planes normativos” (Boisier, 1997). Según Sergio Boisier, la ilusión de racionalidad iluminista, en los procesos de intervención en el desarrollo regional en América Latina llevó a creer que el desarrollo sería el resultado de una “ingeniería de la intervención”, conducida en forma exclusiva por un único agente o actor con la totalidad del poder: el Estado (Boisier, 1997; De Mattos, 1996).

También, hay que considerar el contexto general que rodea a las entidades subnacionales de este espacio binacional, dotadas de escasos márgenes para la decisión autónoma, por tanto, limitadas en sus capacidades de diálogo y negociación con los niveles superiores de gobierno, principalmente con los estados nacionales (Arocena, 2001). En tal sentido, la centralización política condicionó la metodología de trabajo ejecutada y, a la vez, fue un factor decisivo de los magros resultados obtenidos. Al respecto, Carlos De Mattos (1996) entiende que los procesos de planeamiento del desarrollo regional deben estar asociados con el aumento de la capacidad de negociación de las regiones y los niveles de participación.

El sentido de la planificación, en este contexto, cambia. Los planes no deberían “arribar” a los territorios locales y a las regiones exclusivamente como producto de decisiones tecnocráticas ajenas a los mismos, sino ser formulados a partir de una construcción social local/regional, bajo un paradigma que Stönr y Todtlin (1979) caracterizan como de “abajo hacia arriba”.

Bibliografía

- Arocena, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: TAURUS.
- BCU (1975). Banco Central del Uruguay Montevideo: BCU.
- Bértola, L. (2000). *Ensayos de historia económica: Uruguay y la región en la economía mundial. Uruguay y la región en la economía mundial*. Montevideo: Trilce.
- BID-CEPAL. (1991). Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/25811/8informefinalportada.pdf>
- Bielza, V. (1980). La problemática de las regiones funcionales. La región y la geografía española-A.G.E., 53-63.
- Boretto, R. (2000). *Historiografía de la ciudad de Fray Bentos. 1857-1890*. Fray Bentos: Imprenta Fray Bentos.

- Boretto, R., & Burgueño, M. (S/f). El Bajo Río Uruguay: territorio-frontera. Completo escenario de la agroproducción sudamericana. X Jornadas internacionales de Patrimonio Industrial Agroalimentario. Gijón: *Estudios Históricos – CDHRP*- Agosto 2009 - N.º 2 – ISSN: 1688 – 5317.
- Boisier (1997). El vuelo de un cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *EURE*, 69:7-29.
- CEPAL, (1988). Comisión Económica Para América Latina Propuestas de integración y desarrollo de las áreas fronterizas argentino-uruguayas de río Uruguay. Recuperado el 15 de marzo de 2014, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/25602>
- CFI (2014) Consejo Federal de Inversiones. (25 de enero de 2014). Argentina.
- De Mattos, C. (1996). *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-CEPAL.
- Espejo, C. (2003). Anotaciones en torno al concepto de región. *NIMBUS*, N° 11-12, 67-97.
- Fernández, J., & Miranda, C. (1920). *Historia General de la ciudad y el Departamento de Salto*. Montevideo: Imprenta Nacional.
- Gatto, F. (1991). Integración fronteriza en el proceso del Mercosur. Reflexiones partir del caso del Río Uruguay. En CIESU, *Frontera, integración y después...* (págs. 35-51). Montevideo: Ediciones Trilce.
- Gómez, H. (2014). Apuntes sobre la fundación de Monte Caseros. Recuperado el 14 de diciembre de 2014, de <http://www.pensarmontecaseros.com.ar/2015/09/apunte/16Propuestas%20integracionportada.pdf>
- IICA. (1995). Las bases de datos del sector agropecuario en la Argentina. Características principales y mecanismo de acceso. Buenos Aires: IICA-Argentina.
- Medina, M. (2013). El bajo río Uruguay. Dos naciones ¿un territorio? (Tesis de doctorado no publicada). Barcelona, Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Methol Ferré, A. (1973). *Uruguay como problema. Geopolítica del Río de la Plata*. Buenos Aires: A. Peña Llilo, editor S.R.L.
- MGAP (1985). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - MGAP (1985). Estadísticas de faena y producción: anuario 1985. Montevideo: MGAP.
- Ministerio Agricultura y Pesca. (1983). Censo Agropecuario 1980. Tabulaciones complementarias. Montevideo: INIA La Estanzuela (LE).
- Ministerio de la Producción-Gobierno de Entre Ríos. (2007). Entre Ríos. Dinámica y perspectiva de la Región de Salto Grande en la Economía Provincial. Paraná: Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (FOSIP).
- Montoya, A. (1956). *Historia de los saladeros argentinos*. Editorial Raigal. Buenos Aires: Raigal.
- Moraes, M. (1990). *Bella Unión: de la estancia tradicional a la agricultura moderna*. Montevideo: CINVE-CALNU.
- Reyes Abadie, W., Bruschera, O. & Melogno. (1966). *La Banda Oriental: pradera, frontera, puerto*. Montevideo: Banda Oriental.

- Ríos, G. (2000). *Identidad, cultura y desarrollo en la microrregión de frontera Salto, Uruguay-Concordia, Argentina*. Salto: Universidad de la República-Regional Norte.
- Rodríguez, R. (2011). *Oportunidades, movilidad fronteriza y el desarrollo de una experiencia de complementación productiva e integración social en el litoral del río Uruguay*. Montevideo: Organización Internacional para las Migraciones.
- Santos, M. (1993). *Los espacios de la globalización*. Paris: GEMDEV.
- Silva, E. (2017). *La frontera argentino-uruguaya como formación socioespacial. Entre cohesión y fragmentación*. Aldea Mundo Año 22 N° 44, 37-59.
[s-sobre-la-fundacion-de-monte.html](#)
- Störn, W., & Todtling, F. (1978). *Spatial equity. some antitheses tucorrent regional development strategy*. Papersofthe Regional ScienceAssociation, Vol. 38.
- Vidart, D., & Pi Hugarte, R. (1969). *El legado de los inmigrantes II*. Montevideo: Nuestra Tierra.